

Членство України в ЮНВТО, яке пов'язане з відносно скромними членськими внесками, дозволяє вашій країні в повний голос заявити про себе як про туристську державу і дістати доступ до новітніх туристських технологій і міжнародних туристських потоків.

Україна, що володіє багатющою культурно-історичною спадщиною, має всі можливості стати одним з лідерів в культурному туризмі. Туризм приносить величезні соціально-економічні вигоди в плані припливу іноземної валюти, створення робочих місць і відродження регіонів, що переживають спад. Проте для здобуття ясної і порівнянної на міжнародному рівні картини про вклад туризму в національну економіку його необхідно вимірювати відповідно до чіткої і прозорої методології.

Такий є Допоміжний рахунок для туризму, розроблений ЮНВТО і прийнятий міжнародним співтовариством в 1998 році. На думку Генерального секретаря, Україна увійде до числа країн, що використовують на-

працювання ЮНВТО для виміру економічного значення туризму.

**Висновки.** Виходячи з того, що Україна є порівняно молодим членом Всесвітньої Туристської Організації, можна з упевненістю говорити про визнання зростаючої ролі туристського потенціалу нашої країни на світовому туристському ринку, сприйнятті України світовою європейською державою з багатими природно-рекреаційними і історико-культурними ресурсами, туристською інфраструктурою, що розвивається, яка послідовно йде курсом демократичних реформ і має певні перспективи соціально-економічного розвитку. Таким чином, проаналізувавши етапи становлення і розвитку взаємодії Всесвітньої Туристської Організації і України в області туризму, можна з повною упевненістю сказати, що ЮНВТО сприяє нашої державі максимально підвищити економічні потенціали туризму при зниженні до мінімального рівня негативних дій туризму на довкілля і суспільство, що допомагає Україні інтегруватися у світовий та європейський простір.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Серьогін О. Ю. Правове регулювання міжнародних туристичних відносин : автореф. дис... канд. юрид. наук / О. Ю. Серьогін. – Київ, 2002. – 18 с.
2. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: автореф. дис. канд. юрид. наук / А. А. Пухтецька. – Київ, 2009 – 16 с.
3. Уваров Н. І. Міжнародні туристичні організації / Уваров Н. І. – М., 1990. – 67 с.
4. Туризм в Україні : збірник нормативно-правових актів. – К., 2000 – Т. 5.
5. Державна служба туризму і курортів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tourism.gov.ua>.
6. Туризм в Україні : збірник нормативно-правових актів. – К., 2000 – Т. 2.
7. Бедрок Н. О. Адміністративно-правове регулювання туристичною галуззю : автореф. дис... канд. юрид. наук / Н. О. Бедрок. – Київ, 2009. – 18 с.

УДК 342.565.4(477)

## ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ПИСЬМОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

## THE CONCEPT, SIGNS AND CLASSIFICATION OF PRINCIPLES OF WRITTEN PROCEEDINGS IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF UKRAINE

Роженко Д.В.,  
аспірант

Харківського національного університету внутрішніх справ

Визначено поняття принципів письмового провадження, з'ясовані їх характерні ознаки, розглянута системність принципів письмового провадження та вироблені підстави їх класифікації.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, письмове провадження, принципи, ознаки, система, класифікація.

Определено понятие принципов письменного производства, установлены их характерные признаки, рассмотрена системность принципов письменного производства и разработаны основания их классификации.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, письменное производство, принципы, признаки, система, классификация.

The concept of principles of written proceedings is determined, their characteristic signs are established, the systematic of principles of written proceedings is considered and the grounds of their classification are developed.

**Key words:** administrative procedure, written proceedings, principles, signs, system, classification.

Письмове провадження є важливим і прогресивним інститутом адміністративного судочинства. Роки функціонування адміністративних судів в Україні показали, що даний порядок вирішення публічно-правових спорів активно використовується на практиці, набуваючи все більшого поширення. І це не дивно, адже концепція вдосконалення адміністративного судочинства вимагає

забезпечення кожному права на справедливий і своєчасний судовий розгляд у незалежному та неупередженому суді. Оскільки на сьогоднішній день в адміністративних судах перебуває надмірна кількість справ, то саме письмове провадження може стати тим рятувальним колом, яке дозволить реально втілити у життя ці вимоги. Тому, як ми вважаємо, в таких умовах подаль-

ший розвиток адміністративного судочинства в Україні має бути спрямований на збільшення ролі письмового провадження в процесі вирішення публічно-правових спорів. У зв'язку з цим виключне значення для забезпечення нормального порядку розгляду адміністративних справ за письмовою процедурою має чітке з'ясування змісту принципів письмового провадження. Це обумовлено тим, що принципи є основоположними, керівними засадами, що забезпечують єдність правового регулювання відносин, які виникають під час розгляду публічно-правових спорів у порядку письмового провадження.

Зазначимо, що проблеми визначення поняття, ознак, підстав класифікацій принципів адміністративного судочинства загалом аналізували у своїх працях В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, О. М. Бандурка, Н. А. Чечіна, М. С. Шакарян, І. У. Чіналієва, К. С. Юдельсон, О. В. Кузьменко, Ю. Ф. Кравченко, О. Т. Боннер, Т. М. Мірошніченко та інші науковці. Разом з тим сферу наукового дослідження цих вчених-адміністративістів складали переважно основні засади адміністративного судочинства, у той час як принципи письмового провадження вивчалися ними дуже поверхнево, що й обумовлює необхідність проведення їх ґрунтовного аналізу. Звідси, метою даної статті є визначення поняття принципів письмового провадження, з'ясування їх характерних ознак, дослідження принципів письмового провадження як цілісної системи та вироблення загальних підстав їх класифікації.

На нашу думку, слід перш за все висвітлити юридичну природу правової категорії «принцип», оскільки в юридичній літературі існує велика кількість дефініцій принципів.

Принцип (лат. *principium* – основа, начало) – це: 1) центральне пояснення, особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь; 2) внутрішнє переконання, погляд на речі, які зумовлюють норми поведінки; 3) основа будь-якого ладу [1, с. 762]. Натомість, Юридична енциклопедія визначає принцип як основне вихідне положення теорії, вчення, науки, світогляду; центральне поняття, визначальну ідею, що поширюється на всі явища знань у галузі, де цей принцип абстрагований [2].

Як слушно зазначає М. С. Шакарян, під принципами слід розуміти основні (правові) засади організації та діяльності суду, основні положення даної галузі права, які відображають її специфіку і зміст [3, с. 32]. У свою чергу, Н. А. Чечіна [4, с. 52], І. У. Чіналієва [5, с. 57-58] під принципами розуміють основні ідеї, положення, керівні засади здійснення правосуддя, закріплені в нормах права. Ми розділяємо точку зору О. Ф. Воронова, який стверджує, що принцип – це головна, загальна норма галузі права, без чіткого формулювання якої вона не буде виконувати покладені на неї функції [6, с. 239]. Схожої думки щодо принципів додержується В. А. Юсупов, який зазначає, що під правовими принципами в теорії права розуміють лише ті керівні положення (ідеї), що закріплені в правових нормах і характеризують зміст, закріплюють закономірності розвитку та визначають механізм правового регулювання [7, с. 32-33].

К. С. Юдельсон переконаний, що принципи процесу зумовлені базисом суспільства і виражають у змісті процесуального права суспільно-політичні, нормативно-керівні основи (засади) даної галузі права, які ста-

новлять її якісні особливості та виявляють демократизм, специфічні властивості процесуального права і відображають перспективи його розвитку [8, с. 31-32].

Ми підтримуємо А. М. Колодія, який підкреслює, що принципи права – це такі відправні ідеї існування права, які виражають найважливіші закономірності та підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і становлять його головні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю та загальною значущістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу [9, с. 80]. Принцип – це наче своєрідний промінь прожектора, який освітлює певну площину. Можна перебувати з одного боку цього променя або з іншого, або посередині, але не виходити за його межі. Так само і вплив правових принципів – це не якась конкретна жорстка вимога, а певний напрямок, що припускає відхилення, варіанти поведінки у межах встановленого «азору» [10, с. 204].

Підтримуючи думку О. В. Кузьменка, вважаємо, що принципи – це те, що пронизує право, виявляє його зміст у вигляді вихідних, наскрізних «ідей», головних засад, нормативно-управлінських положень [11, с. 127].

У правозастосовному юридичному процесі принципи дозволяють правильно пізнавати і використовувати норми права, виступають в якості незаперечних вимог для законотворчої практики, для розроблення і прийняття відповідних їм за змістом процесуальних норм та їх удосконалення. Можна також відмітити, що принципи або засади є тими явищами, які мають функцію системоутворюючих факторів, адже саме вони виступають як базові положення, які лежать в основі побудови та функціонування того чи іншого явища [12, с. 88], у нашому випадку – письмового провадження. Саме засади визначають, як здійснюють свою процесуальну діяльність судові органи й учасники судового процесу, та встановлюють рамки, в межах яких вони повинні діяти.

З наведеного можна зробити висновок, що серед вчених немає суттєвих розбіжностей у розумінні змісту принципів. Проте, як ми вважаємо, для визначення поняття принципів письмового провадження слід, перш за все, з'ясувати їх ознаки.

На нашу думку, принципи як правова категорія становлять основу письмового провадження, тому їм властиві наступні ознаки: 1) виражають собою певну ідею, яка прямо чи опосередковано закріплена в нормативно-правовому акті; 2) відіграють визначальну роль у формуванні сутності письмового провадження як форми судового розгляду; 3) виражають загальні закономірності розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження; 4) містять вимоги, які мають бути враховані судовими органами й учасниками адміністративного процесу під час вирішення публічно-правового спору за письмовою процедурою; 5) характеризуються значною стійкістю та стабільністю; 6) принципи є об'єктивними категоріями, які повністю незалежні від суб'єктивного волевиявлення окремих осіб; 7) виступають результатом наукового пізнання, оскільки дія принципів повністю визначається ставленням до них людини; 8) принципи між собою взаємопов'язані, складають певну сукупність і формують відповідну систему.

Отже, принципи письмового провадження можна визначити як закріплені в законодавчих актах осново-

положні, керівні та непорушні засади, які регламентують правила вирішення публічно-правових спорів у порядку письмового провадження і в імперативній формі визначають поведінку учасників адміністративного процесу та судових органів, уповноважених розглядати справи адміністративної юрисдикції.

Особливу увагу слід приділити значенню принципів письмового провадження. Це поняття багатоаспектне, бо має троїсту природу. Принцип письмового провадження є одночасно тією ідеєю, яка сформувалась у результаті наукового, професійного та масового (повсякденного) уявлення про ідеальну форму судового розгляду, стала нормативно-керуваним початком і «робочим інструментом» вирішення публічно-правових спорів. Зазначені властивості принципів письмового провадження обумовлюють їх важливе і багатостороннє значення.

По-перше, принципи письмового провадження як нормативно-керівні витоки відіграють роль його «несучої конструкції», навколо якої споруджується вся сукупність норм, які регулюють письмовий порядок розгляду адміністративних справ. Саме цією обставиною пояснюється те, що принципи письмового провадження відображають його природу й основні риси.

По-друге, принципи письмового провадження дають можливість зрозуміти й усвідомити необхідність удосконалення законодавства про адміністративне судочинство, тобто потребу їх врахування при формулюванні нових, більш прогресивних процесуальних норм.

По-третє, принципи письмового провадження допомагають усвідомити сенс і значення діючих процесуальних норм і тому мають важливе значення при їх тлумаченні.

По-четверте, різні форми реалізації права неможливі без правового виховання, тобто розвитку правосвідомості як тих, хто використовує норми права у своїй практичній діяльності (професійна правосвідомість), так і тих, по відношенню до кого застосовуються ці норми (повсякденна або масова правосвідомість). Таким чином, принципи письмового провадження відіграють важливу роль у формуванні професійної та масової правосвідомості, оскільки впливають на всю сукупність уявлень і почуттів людей, які виражають суб'єктивне ставлення до чинного і бажаного права.

Отже, принципи письмового провадження виражають правові погляди сучасного суспільства і держави на цілі та завдання, способи і засоби вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів в порядку письмового провадження.

Як ми вже зазначали, основні засади письмового провадження взаємопов'язані між собою та взаємозалежні. У зв'язку з цим розгляд будь-якого з принципів у відриві від усіх інших, від системи у цілому не дозволить усвідомити справжнє його значення і роль у регулюванні суспільних відносин. Система принципів означає, що кожен принцип самостійний, але не автономний. Значення принципу визначається впливом усієї системи принципів у цілому на алгоритм письмового провадження. Виключення із системи якого-небудь принципу робить безпосередній вплив як на зміст кожного з них, так і на їх взаємодію. Будучи ізольованим, принцип не може зіграти ні негативної, ні позитивної ролі, тому що один принцип не може визначати характер письмового провадження.

Слід наголосити, що у літературі існують різні визначення поняття «система». З грецької цей термін перекладається як ціле, складеність частин, з'єднане. Новий тлумачний словник української мови визначає систему як множинність елементів, які знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним, що утворюють певну цілісність, єдність [13, с. 708].

Відомий вчений-цивіліст П. М. Філіпов свого часу писав, що системою принципів є група правил, які регламентують певне коло суспільних відносин, що виникають у період судової діяльності, які закріплені і виражені нормами цивільного процесуального права [14, с. 57]. Натомість О. Т. Боннер відмічав, що системою принципів є їх сукупність у співвідношенні і взаємозв'язку [15, с. 11]. Ми розділяємо точку зору Т. М. Мірошніченко [16, с. 10], яка стверджувала, що система – це ціле, яке створюється з певних частин. На її думку, важливим є не лише зміст елементів, які складають систему, але й зв'язки, які існують між ними, їх цілісність та єдність. Р. С. Мельник, досліджуючи термін «система», визначив його як цілісний комплекс відмежованих, взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним елементів, який утворює особливу єдність із середовищем та є одночасно елементом системи більшого порядку [17, с. 16-17].

Таким чином, систему принципів письмового провадження можна визначити як сукупність принципів, які перебувають у відносинах і зв'язках один з одним, утворюють певну цілісність і регламентують правила вирішення публічно-правових спорів у порядку письмового провадження.

Слід зазначити, що між системою та класифікацією принципів письмового провадження є певний зв'язок. Зокрема, систему як сукупність взаємозалежних елементів доцільніше аналізувати за допомогою класифікації принципів, оскільки саме їх згрупування за окремими критеріями дозволяє виявити ці зв'язки між принципами.

Під класифікацією принципів письмового провадження слід розуміти їх розподіл на групи за певним критерієм. Принципи письмового провадження можна класифікувати за різними підставами. Так, за об'єктом правового регулювання принципи письмового провадження можна поділити на організаційні, які визначають устрій судів і процес одночасно, та функціональні, які регламентують виключно процесуальну діяльність судових органів та учасників адміністративного процесу. До першої групи принципів слід віднести принцип здійснення правосуддя тільки судом, принцип незалежності суддів і підпорядкування їх тільки закону, принцип здійснення правосуддя на засадах рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, принцип гласності і відкритості. До другої групи можна включити принципи законності, диспозитивності, змагальності сторін, офіційного з'ясування всіх обставин у справі, безпосередності. У той же час ми хотіли би відмітити, що дана класифікація є достатньо умовною, оскільки немає принципів тільки організаційних або тільки процесуальних. Взяти хоча б принцип змагальності сторін, який, на перший погляд, є суто функціональним, встановлюючи свободу в наданні сторонами до суду своїх доказів, а з іншого боку, цей принцип несе і певне організаційне навантаження, розподіляючи функції позивача, відповідача і суду.



Залежно від джерела нормативного закріплення можна виділити: а) конституційні принципи письмового провадження (верховенство права, законність, справедливість); б) принципи, що закріплені в інших нормативно-правових актах, зокрема у КАС України (змагальність сторін, диспозитивність, офіційне з'ясування всіх обставин у справі, процесуальна економія).

За способом фіксації принципи письмового провадження можна поділити на текстуальні (писані) та смислові (неписані). Текстуальні принципи характеризуються тим, що ці засади фіксуються у конкретних адміністративно-процесуальних нормах (безпосереднє закріплення). При такому способі закріплення основні ідеї письмового провадження являють собою принципи-норми, які володіють усіма властивостями і структурними частинами норм права, хоча дія їх змісту поширюється далеко за межами конкретної норми.

Смисловий спосіб фіксації полягає у тому, що зміст конкретного принципу виводиться з аналізу змісту окремих правових норм чи інститутів (непряме закріплення). При смисловому способі фіксації основоположних засад письмового провадження правовий принцип існує як «приховане» в окремій нормі або інституті загальне правове положення. Наприклад, існування таких принципів письмового провадження, як процесуальна економія, безпосередність, незалежність суддів і підпорядкування їх тільки закону, доброчесність, розсудливість виводиться зі змісту ст.ст. 2, 11, 86, 143, 145-148, 154 КАС України [18].

Всі вищезазначені класифікації принципів письмового провадження є дещо умовними і певною мірою обумовлені наявністю подібних класифікацій принципів адміністративного судочинства. Однак, оскільки письмове провадження є інститутом адміністративного судочинства, про що вже раніше ми зазначали, то й такі класифікації мають право на існування. У той же час слід наголосити, що особливої уваги заслуговує класифікація принципів письмового провадження за такою

підставою, як специфіка письмового провадження. Зокрема, за цим критерієм можна виділити такі принципи: 1) загальні (зміст цих принципів не відрізняється від змісту основоположних засад адміністративного судочинства); 2) спеціальні (їх сутність обумовлюється певними особливостями розгляду публічно-правових спорів в порядку письмового провадження). До першої групи слід віднести принципи верховенства права, законності, справедливості, рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, диспозитивності, незалежності суддів і підпорядкування їх тільки закону, мови адміністративного судочинства, апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, обов'язковості судових рішень. Групу ж спеціальних принципів письмового провадження, на нашу думку, мають складати принципи змагальності сторін, офіційного з'ясування всіх обставин у справі, безпосередності, гласності і відкритості, процесуальної економії.

Таким чином, принципи письмового провадження являють собою керівні засади, які визначають правила розгляду адміністративних справ у письмовому порядку. Вони мають ознаки, які характеризують їх сутність та особливості прояву в даній формі провадження адміністративного судочинства. Принципи письмового провадження не можна розглядати окремо один від одного, оскільки вони представляють собою цілісну, єдину та неподільну систему, яка може належним чином функціонувати лише за умови включення до неї усіх основоположних засад. Оскільки письмове провадження є однією з форм судового розгляду адміністративних справ, то відповідно і підстави класифікації його принципів є дещо схожими на підстави класифікації принципів адміністративного судочинства, хоча і мають певні особливості, обумовлені специфікою даного порядку вирішення публічно-правових спорів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних сполучень / Уклад Л. О. Пустовіт та ін. – К., 2000. – 1018 с.
2. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемчушенко (відп. ред.) та ін. – К.: Укр. енциклопедія ім. М. П. Бажана. – Т. 5: П – С. – 2003. – 736 с.
3. Гражданский процесс: учебник / под ред. М. С. Шакарян – М.: Юридическая литература, 1993. – 560 с.
4. Чечина Н. А. Актуальные проблемы теории и практики гражданского процесса / отв. ред.: Чечина Н. А., Чечот Д. М. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1979. – 192 с.
5. Чиналиева И. У. Принципы гражданского процессуального права Кыргызстана / И. У. Чиналиева. – Б., 1998. – 152 с.
6. Воронов А. Ф. Принципы гражданского процесса: прошлое, настоящее, будущее: монография / А. Ф. Воронов. – М.: Издательский Дом «Городец», 2009. – 494 с.
7. Юсупов В. А. Теория административного права / В. А. Юсупов. – М.: Юрид. лит., 1985. – 160 с.
8. Юдельсон К. С. Советский гражданский процесс: учебник / К. С. Юдельсон. – М.: Госюриздат, 1956. – 439 с.
9. Колодій А. М. Принципи права України: монографія / А. М. Колодій. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
10. Кравченко Ю. Ф. Свобода як принцип демократичної правової держави: монографія / Ю. Ф. Кравченко. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2003. – 406 с.
11. Кузьменко О. В. Щодо змісту і особливостей принципів адміністративного процесуального права / О. В. Кузьменко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2005. – № 1. – С. 127–136.
12. Добкін М. М. Місцеві державні адміністрації: становлення, розвиток та функціонування: монографія / М. М. Добкін. – Х.: Золота миля, 2012. – 567 с.
13. Новый тлумачний словник української мови: в 4 т. / уклад. В. Яременко, О. Сліпущко. – К.: Аконті. – Т. 1. – 1999. – 910 с.
14. Филиппов П. М. Судебная защита и правосудие в СРСР: учеб. пособие / П. М. Филиппов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 183 с.
15. Боннер А. Т. Принцип диспозитивности советского гражданского процессуального права: учебник / А. Т. Боннер. – М.: Изд-во ВЮЗИ, 1987. – 78 с.
16. Мірошніченко Т. М. Система принципів кримінального процесу: конспект лекцій / Т. М. Мірошніченко, Д. В. Філін. – Х.: Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 1995. – 40 с.
17. Мельник Р. С. Система адміністративного права України: монографія / Р. С. Мельник. – Х.: Вид-во ХНУВС, 2010. – 398 с.
18. Кодекс адміністративного судочинства України: від 06.07.2005 р., № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.